

Uma Matriz Teórica da “Segurança Interna” da União Europeia

Reinaldo Saraiva Hermenegildo

Capitão da GNR. Professor na Academia Militar. Investigador no IPRI-UNL.

Resumo

O artigo é um contributo para a compreensão, explicação e debate teórico das matérias de “segurança interna” no plano europeu. Analisa a evolução do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e o impacto que esses desenvolvimentos trouxeram para os Estados-membros e a União Europeia.

A investigação recorre ao quadro teórico das teorias da integração europeia. Explicam-se as razões da evolução e criação da “segurança interna” europeia, e os seus efeitos no campo normativo e político. Conclui-se que um conjunto de acontecimentos de ordem externa e interna ao processo de integração europeia contribuíram para a emergência e comunitarização da “segurança interna” europeia, a qual se desenvolveu de forma incremental até possuir uma lógica supranacional, mas sem uma dimensão estratégica sustentada, o que faz da União um ator incompleto em “segurança interna”.

Abstract

A Theoretical Matrix of European Union “Internal Security”

This article is a contribution to the understanding of theoretical debates orbiting the issues of “internal security” within the European Union. Its analysis is focused on the evolution of the Area of Freedom, Security and Justice, as well as, how this developments influenced the State Members and the European Union.

The research is based on a conceptual framework of the theories of European integration. Through this theoretical lenses it is explained the reasons for the development and creation of European “internal security” and its impact in the legal and political fields.

It is argued that a series of occurrences, both domestic and external to the European integration process, were involved in the emergence and communitarisation of European “internal security”. Its development was gradual and a manifestation of a supranational logic. However there is a lack of a sustainable strategic dimension, making the Union an incomplete “internal security” actor.

Introdução

Na génese do presente artigo está o interesse associado à frágil abordagem académica das questões de segurança interna da União Europeia (UE) mais no âmbito nacional que internacional. Dessa forma, escora-se esta análise nas teorias da integração europeia para explicar a criação e evolução da “segurança interna”¹ no âmbito da UE, procurando coalescer diferentes ângulos de análise numa perspetiva que procuramos que seja coerente, mas sem ter o escopo de criar uma *mainstream*.

O artigo tem como propósito o incremento da compreensão e explicação das matérias de “segurança interna” no plano europeu e os seus inerentes impactos no padrão clássico da segurança interna a nível nacional. Em guisa introdutória evidenciam-se alguns conceitos centrais desta investigação.

Enquanto a segurança é um “estado” ou “condição”, a segurança interna é entendida como uma atividade desenvolvida por regra pelas Forças e Serviços de Segurança no interior de um Estado soberano, tendo em vista genericamente a manutenção da ordem e a garantia da preservação de bens e pessoas. Todavia, este conceito tem vindo a ser “capturado” e aplicado ao nível da União, não apenas por esta abarcar gradualmente estas matérias, mas igualmente devido ao evoluir da UE e da tendência comunitarizadora do Espaço de Liberdade Segurança e Justiça (ELSJ).

Essencialmente por influência de alguns acontecimentos que revelaram um enfoque maior da ameaça terrorista em geral e dos EUA em particular, tem sido veiculado por estes o conceito de *Homeland Security*, a qual tem tido uma absorção e integração ainda tímida na UE, em parte devido às idiossincrasias dos Estados-membros e ao permanente receio de perda de soberania por parte destes. Mas estes também não devem temer perder aquilo que já não têm de facto. A mera ilusão de pensar ter o que não possuem, não representa objetivamente a posse de capacidades para garantir a sua soberania e segurança.

Interligado umbilicalmente com estes dois conceitos operativos está a questão das fronteiras e a forma como estas são entendidas. Muitas vezes, através de exercícios de tergiversação, o conceito de fronteira não é devidamente explicitado ou enquadrado no seu contexto. Destarte, parece-nos notório que o termo em si continua a ter o mesmo significado, pese embora no espaço europeu fruto de mutações jurídicas e de ajustamentos políticos no processo de integração europeia, estas sejam encaradas de outra forma, a qual não significa que deixassem de ser o que eram, pois não podemos confundir o termo “fronteira”, com o método e o local onde são garantidos os controlos, na prática com a sua gestão.

Nessa linha, também após o final da Guerra Fria ficou demonstrado que o Estado não era o único objeto referente de segurança, nem este é apenas alvo de ameaças,

1 Usamos a expressão “segurança interna” quando nos referimos à vertente europeia, uma vez que não é unânime o uso deste termo neste âmbito e para a distinguir da segurança interna estatal.

como não é o único fornecedor de segurança. O ambiente de segurança desse período criou uma oportunidade que favoreceu explicitamente o *actorness* de segurança da UE (Brandão, 2016, pp. 122-123). Até porque como referiu Freire (2015, p. 41) “vários atores têm agências e capacidade de participação na produção de (in) segurança e que a concentração no Estado, enquanto ator central, é limitadora”.

Contudo, sem os Estados ainda não é possível a existência da segurança interna, pois esta é vista como uma área sensível e central da sua soberania, e um “obstáculo” ao seu desenvolvimento (Mitsilegas, Monar, Rees, 2003, p. 7; Trauner e Servent, 2015a, p. 11), em virtude da variedade de interesses nacionais, e de sistemas legais e operacionais que este campo envolve (Monar, 2015, p. 8). Com efeito, não nos surpreende que o processo de integração europeia seja caracterizado por um elevado nível de contestação, tendo-se tornado a sua comunitarização num objeto de estudo em si mesmo (Kaunert, 2010; Wolff, Goudappel e Zwaan, 2011; Trauner e Servent, 2015b, p. 5 and 2016, p. 1418).

Até ao início dos anos 90 a segurança interna era um tema monopolizado pelos governos nacionais e preservado como um assunto reservado da soberania. A partir deste período, fruto dos acontecimentos internacionais/europeus de então e da implementação da Justiça e Assuntos Internos (JAI) pelo Tratado da União Europeia (TUE) assistiu-se a um alargamento “geográfico” destas matérias e a um conjunto de maiores preocupações com a segurança, nomeadamente ao nível da “segurança interna”, a qual passou a ocupar gradualmente um espaço mais proeminente na agenda da UE (Bigo, 1998, p. 56; Mitsilegas, Monar e Rees, 2003, p. 1; Kaunert e Leonard, 2012; Puetter, 2014, p. 8).

Assim, inicialmente destinada a reforçar a cooperação em matéria de “segurança interna” nas fronteiras comuns da UE para compensar a criação de uma área de livre circulação na Europa, o domínio da política de “segurança interna” da UE alargou consideravelmente o âmbito e a cobertura geográfica (Schroeder, 2012, p. 38).

O rigor de análise científica não implica procurar uma explicação simples para algo complexo, mas sim explicar fenómenos complexos de forma simples. Nesse sentido, sem querer subalternizar ou sobrevalorizar determinados acontecimentos sem justificação sustentada, consideramos que, dentro do vasto conjunto de acontecimentos/factos que influenciam atualmente os desenvolvimentos da “segurança interna” da União, dois fenómenos possuem uma encimada relevância: o terrorismo e as migrações. Estas duas tipologias vão ser concatenadas à questão das fronteiras, que dará origem à criação de uma gestão integrada de fronteiras externas da UE, tendo estas repercussões posteriores na “segurança interna” europeia e dos Estados-membros a nível teórico e prático.

Com esta análise esperamos contribuir para o levantar de um conjunto de questões de ordem teórica que conduzam a uma reflexão e abordagem complementar destes fenómenos, bem como concorrer para uma melhor explicação dos mesmos através

de um exercício de sinédoque teórico-analítico. Do ponto de vista prático, procuramos auxiliar uma maior prolepse no exercício das funções de segurança interna, no campo político e operacional.

A investigação está estruturada da forma seguinte: uma introdução, onde abrimos a temática que vamos tratar e apresentamos algumas notas metodológicas; no segundo ponto, expomos o quadro teórico utilizado; de seguida, realizamos um enquadramento normativo; posteriormente, analisamos os principais desenvolvimentos destas matérias à luz do quadro teórico-concetual atinente; por fim, apresentamos as principais conclusões da investigação.

Quadro de Abordagem Teórica

Existe uma profusão de abordagens teóricas e ângulos de análise relativos a matérias setoriais do ELSJ, nomeadamente realizadas pelos estudos de segurança. Porém, a grande maioria foca-se em áreas particulares (e.g. terrorismo, imigração, asilo) que concorrem para a compreensão da “segurança interna”, embora levem a uma fragmentação das análises.

Sobre as diferentes tipologias de abordagem ao campo da “segurança interna” encontramos no artigo de Bossong e Rhinard (2013b) um levantamento sintético das diferentes perspetivas teóricas que ancoram esta temática de uma forma global ou apenas algumas das suas componentes, embora o foco dessas análises seja ainda colocado na vertente da cooperação da “segurança interna” europeia e não no prisma da integração/supranacional, o que limita a sua análise. Por sua vez, encontramos em Trauner e Servent (2016) um levantamento das principais obras que se dedicaram ao estudo do ELSJ no sentido da sua comunitarização e das políticas setoriais que contribuem para esse processo.

Bossong e Rhinard (2016) procuram sintetizar e reunir um conjunto de abordagens teóricas de um grupo íncrito de autores, que, de uma forma global, constituem as correntes principais dos estudos da “segurança interna” europeia: a securitização que configura um elemento central da “Escola de Copenhaga” (Balzacq); uma abordagem da “Escola de Paris” (Bigo); da governação e cooperação europeia em matéria de “segurança interna” (Bossong e Lavenex); uma perspetiva teórico-jurídica destas matérias (Mitsilegas); e por fim as abordagens do neofuncionalismo (Niemann) e do institucionalismo (Servent e Kostakopoulou).

Assim, dois grandes grupos compõem a arquitetura teórica desta temática: os estudos de segurança e as teorias de integração europeia. Apesar da importância dos primeiros, vamos dar primazia às segundas por serem aquelas que melhor explicam o processo de integração europeia e a “segurança interna” da UE.

Para os realistas e intergovernamentalistas (Milward, 1992; Moravcsik, 1993; Grieco, 1998; Lequesne, 1998; Peterson e Bomberg, 1999), os interesses nacionais, as negociações interestaduais e as restrições sobre a reforma da União, representaram as

principais linhas orientadoras do ritmo e da direção da integração europeia, bem como a autonomia e influência dos líderes nacionais *vis-à-vis* a UE. Esta corrente realça o menor denominador comum dentro das negociações do processo de tomada de decisão da UE (Kirchner, 1992, p. 33). Estes consideram que os governos agem dentro da cena internacional para prosseguir interesses concretos, mas que estes são construídos sobre a base de objetivos definidos no nível doméstico (Moravcsik, 1993, p. 481).

Para os clássicos do intergovernamentalismo, o Estado é o único capaz de prover a segurança contra ameaças externas e internas. Assim numa perspetiva estritamente estado-cêntrica a “segurança interna” europeia não existe, nem a UE é um ator neste domínio. Todavia, temos de ter em linha de conta que a UE é um ator único e atípico, sendo necessários outros ângulos de análise, além dos modelos clássicos.

Pelo contrário, a perspetiva neofuncionalista dá ênfase à importância dos atores supranacionais e dos grupos de interesse transnacionais no processo de integração. Esta corrente deu também atenção à importância das tarefas de novos atores em novos setores e dá realce à construção de interesses comuns e ao papel do conjunto (Kirchner, 1992, p. 33). Esta teoria, inicialmente desenvolvida por Haas (1958) e depois por outros autores (Schmitter, 1969; Lindberg e Scheingold, 1970, Rosamond, 2000) destaca também a transferência de assuntos/poderes de índole política para um espaço tecnocrático, e concentra-se especialmente sobre o papel central das elites nacionais e a expansão funcional.

É com o neofuncionalismo que vai surgir o conceito de *spillover* ou engrenagem. O efeito *spillover* confere ao processo de integração uma “expansão automática”, arrastando progressivamente as diferentes áreas para um nível superior de integração, o supranacional. O *spillover* funciona como uma força propulsora capaz de fazer arrastar e desenvolver outras áreas através de uma engrenagem lógica de outras integrações (Lobo-Fernandes e Camisão, 2005, p. 36).

Para Rosamond (2000, p. 73) o postulado desta corrente “reside fundamentalmente no efeito *spillover*, que corresponde às externalidades criadas pelos processos de integração que otimizam as condições para a delegação de poderes soberanos e permitem o aprofundamento da integração. Essa teoria contribui para explicar a densidade institucional da UE para além de mera existência de um sistema de Estados e da ênfase realista na prossecução de políticas de poder”.

O conceito de *spillover* assume três dimensões: funcional, política e de aculturação. O conceito na sua primeira dimensão centra-se na vertente económica, na emergência e acréscimo da integração europeia, na “burocracia supranacional”, na qual a Comissão Europeia assume um papel fundamental. A segunda significa que as elites vão ser conduzidas a transferir o jogo político para o “nível de Bruxelas”, favorecendo mais a integração como forma de resolução de problemas emergentes no âmbito supranacional, em que o método negocial promove os interesses comuns. A

terceira refere-se ao papel central das instituições supranacionais (Comissão e o Tribunal de Justiça da UE – TJUE), enquanto fomentadoras de mais integração (Schwok, 2005, pp. 59-60; Conceição, 2016, pp. 21-22).

O institucionalismo fundado por Keohane (2002), cuja importância teórica lhe foi dada também por vários autores, como Hall e Taylor (1996), Aspinwall e Schneider (2000) e Pierson (2004), aceitava as premissas do realismo, as quais eram o ponto de partida para o formato do institucionalismo da escolha racional dos atores políticos e para as investigações acerca dos efeitos do longo prazo relativamente às decisões iniciais, sublinhando a natureza dos seus efeitos contingenciais. Para esta abordagem, os resultados políticos deviam ser interpretados à luz das escolhas institucionais passadas (Krasner, 1984 e 1988; Bulmer, 1994; Thelen, 2003; Fernández, 2008). A abordagem da escolha racional congrega um conjunto de pressupostos básicos adicionais de suposição substantiva, nomeadamente a natureza dos atores, as suas preferências e os ambientes institucionais ou estratégicos em que interatuam (Pollack, 2007, pp. 33-34), mas normalmente fazem com que os atores acreditem que é provável que estes obtenham os melhores resultados (Jupille, Caporaso e Checkel, 2003, p. 11).

A ênfase para esta abordagem é colocada na exploração das preferências dos atores, a qual adota a teoria do principal-agente ao estudo da integração europeia (Pollack, 2007). Esta tem como base uma lógica de consequências e de custo-benefício, em que os atores são egoístas e concentram-se nos recursos materiais de que dispõem (Jupille, Caporaso e Checkel, 2003, p. 12).

O institucionalismo sociológico (Olsen e March, 1989) constitui a primeira alternativa teórica ao institucionalismo da escolha racional, sobre a emergência, desenvolvimento e consequências das instituições políticas interpretadas extensivamente. Esta corrente concebe o desenvolvimento institucional como um processo, onde as preocupações com eficiência têm uma prioridade baixa, em relação às preocupações de legitimidade (Tallberg, 2006, p. 216). Para esta perspetiva, a integração depende crucialmente da cultura e das variações cognitivas, e consequentemente do impacto dos valores e identidade dos atores (Aspinwall e Schneider, 2000, p. 21). A estrutura das instituições transformam o comportamento dos atores, sendo estes condicionados pelos procedimentos e métodos edificados pelas instituições, que conduzem à socialização dos mesmos.

Por sua vez, o institucionalismo da escolha racional concentra-se sobre o curto prazo racional (Pierson, 1996), enquanto o sociológico (e histórico) preocupa-se com o longo prazo (Bulmer, 1994), sendo que as normas são internalizadas, incluindo a identidade (Aspinwall e Schneider, 2000, pp. 5-6).

A cultura é a força mais importante que conduz a institucionalização do comportamento humano. A legitimidade surge também como um conceito crucial do institucionalismo sociológico. A perspetiva do institucionalismo da escolha racional vê o

comportamento humano como utilitário no sentido de o maximizar, de acordo com as suas preferências (Aspinwall e Schneider, 2000, pp. 8-10).

Os modelos organizacionais que os Estados adotam não são escolhidos porque representam uma questão de eficiência num determinado contexto, mas porque refletem uma conceção social que tem por base a legitimidade e um desenho institucional adequado. O institucionalismo sociológico rejeita as reivindicações racionalistas acerca da eficiência institucional adotada enfatizando, por sua vez, a rigidez de modelos institucionais e a lentidão do processo de ajuste às novas exigências funcionais (Tallberg, 2006, p. 216).

No entanto, de acordo com Monar (2015, p. 9) as instituições refletem plenamente a natureza da UE enquanto construção criada e baseada nos Estados-membros. Estas podem desenvolver dinâmicas institucionais que refletem os seus interesses e a legitimidade, mas estes estarão sujeitos e entrelaçados com a constelação de interesses nacionais.

Esta corrente tem vindo a tornar-se cada vez mais relevante nos estudos europeus, em muito devido ao papel das instituições europeias e da comunitarização do ELSJ. Assim as mudanças institucionais podem ter um impacto sobre as crenças dos atores e o sistema de normas (Trauner e Servent, 2015a, pp. 12-22), como teve por exemplo a introdução do procedimento de codecisão e as interações entre a Comissão e o TJUE (Trauner e Lavanex, 2015, pp. 235-236).

Na linha construtivista, o Tratado de Lisboa deu mais autonomia e relevância às instituições europeias, o que conduziu cumulativamente a uma maior interdependência entre os diferentes atores (Parlamento Europeu – PE –, TJUE, Comissão, Estados, Agências), como demonstrou Checkel (2005).

De uma forma geral, segundo Wendt (1995) e Adler (1997) o construtivismo parte do pressuposto de que a “realidade internacional é socialmente construída pelas estruturas cognitivas que dão sentido ao mundo material”. Para o construtivismo a ênfase é colocada sobre o processo de interação entre os agentes e as estruturas (Jupille, Caporaso e Checkel, 2003, p. 14; Checkel, 2007, pp. 57-58). O comportamento adequado é conduzido pela aprendizagem e pelas dinâmicas de socialização (Risse, 2000).

O processo de socialização europeu não significa transferência de lealdade, do nível nacional para o europeu, mas um possível entrelaçamento de identidades – nacionais e europeias, e de interdependências institucionais.

Os desenvolvimentos das políticas do ELSJ foram analisados e explicados pelo construtivismo o qual se desenvolveu na década de 1990, emergindo como uma teoria das Relações Internacionais, mas é cada vez mais usada na análise jurídica (Kubáková, 1998; Cristol, 2011; O'Neill, 2015, p. 439).

A relevância das jurisdições, onde novas práticas e instrumentos legais emergem, conduz a um processo de socialização, a qual constrói também “uma nova reali-

dade social” (O’Neill, 2015, p. 440), sendo o ELSJ “uma parte constitucional da autoridade da UE” (Gibbs, 2011, p. 83; O’Neill, 2015, p. 440), em virtude do contexto pragmático e das práticas sociais nas quais os atores estão inseridos (Kratochwil, 2011; Bremberg, 2015, p. 674).

Apesar das diferenças das abordagens, nomeadamente quanto ao papel dos Estados e das instituições na formação de identidades e interesses, o diálogo teórico entre ambas é desejável e alcançável, o qual deve prosseguir através de um conjunto de estudos empíricos com proposições teóricas (Jupille, Caporaso e Checkel, 2003, pp. 16-17), desiderato que procuramos alcançar com este artigo.

Enquadramento Normativo e Gênese da “Segurança Interna” da União Europeia

O TUE definiu um conjunto de “matérias de interesse comum” (e.g. asilo, imigração, fronteiras externas da UE) e criou a JAI, com uma natureza eminentemente intergovernamental, da qual decorria a atribuição de poderes significativos aos Estados-membros e um papel limitado para as instituições europeias. A Comissão Europeia teve de partilhar o poder de iniciativa legislativa com os Estados-membros e era apenas associada ao trabalho desta área política. O PE era informado regularmente e consultado nos casos do desenvolvimento da política JAI, sendo as decisões tomadas no Conselho genericamente por unanimidade (Kaurnert, Léonard e Pawlak, 2012a, pp. 7-8).

Apesar da institucionalização dos assuntos de “segurança interna”, estes eram dominados pelos Estados. A corrente que melhor explicava estas matérias era o intergovernamentalismo. Mas em virtude dos desenvolvimentos desta área começou a emergir o embrião para o desenvolvimento de outras correntes de explicação neste domínio: neofuncionalismo, institucionalismo e construtivismo.

O Tratado de Amesterdão trouxe um novo arranjo institucional na história da integração europeia (Puetter, 2014, p. 19) e alargamentos significativos, nomeadamente a comunitarização de algumas áreas (ex. controlo externo das fronteiras, imigração, asilo e a política de vistos) e um conjunto de aspetos de flexibilidade em relação aos acordos de Schengen, a qual resultou inclusive na sua incorporação no sistema legal da UE. Estes desenvolvimentos tiveram ainda um impulso maior com o Conselho de Tampere, devido ao contributo dado neste domínio para o funcionamento do mercado único (Mitsilegas, Monar, Rees, 2003, p. 2; Kaurnert, 2010; Kaunert, Léonard e Pawlak, 2012a, p. 8). Estes progressos contribuíram para uma “internalização” das normas europeias e, posteriormente, para a adoção de um “comportamento adequado” dos atores.

Schengen tem sido assim um “laboratório governamental”, em parte devido ao papel da Comissão que tem procurado “puxar” por esta área, na qual vê também uma oportunidade para incrementar o seu papel dada a elevada capacidade de *expertise* que possui nesta matéria. Por sua vez, a qualidade deste “laboratório” tem

ofuscado a separação entre uma forte integração da UE para uma Europa mais fraca no seu território, pelo impacto nas matérias de identidade. No entanto, problemas complexos de ação coletiva neste campo requerem inevitavelmente uma centralização do *decision-making* (Zaiotti, 2010, p. 110; Boswell, 2012; Parkes, 2015, p. 63), embora nestas matérias, o efeito *spillover* no sentido da supranacionalização se encontre limitado pela natureza intrínseca das mesmas.

Nesse sentido, a “supranacionalização dos ministros do interior” resultou também num impasse ideacional. Ironicamente, esta vitória abriu uma janela de oportunidade para a Comissão (Guiraudon, 2000; Monar, 2001; Boswell, 2003; Kaurnet, 2010). Enquanto o PE se preocupa bastante com a questão dos imigrantes, os ministros do interior impõem uma narrativa nacional e restringem a agenda. Por sua vez, a Comissão apresenta a sua experiência técnica de maneira desligada das preocupações dos governos nacionais e do PE (Parkes, 2015, p. 69).

Com efeito, podemos referir que o grau de socialização alcançado começou a ter reflexos nas matérias de “segurança interna” e assim a perspectiva construtivista encontra terreno propício para aventar a sua explicação, bem como o institucionalismo sociológico, pois esta é fruto do papel das instituições, da participação dos agentes nas mesmas, dos seus princípios, regras e valores comuns. Também do ponto de vista do neofuncionalismo, temos de ter em linha de conta o crescente papel das instituições europeias e do *spillover* das outras matérias conexas, como a “segurança interna” que “é um produto derivado da construção europeia” (Bigo, 1998, p. 60), constituindo o ELSJ um teste ao papel das instituições da UE (Monar, 2015).

Atualmente, a nível normativo, a UE tem competência partilhada com os Estados-membros no âmbito do ELSJ, de acordo com a alínea j), n.º 2 do art.º 4 do Tratado do Funcionamento da UE (TFUE). Cabe ao Conselho Europeu definir as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional (art.º 68 do TFUE). Por sua vez, de acordo com art.º 71 do TFUE, o Conselho, através do Comité Operacional de Segurança Interna assegura a promoção e o reforço da cooperação operacional nesta matéria.

O n.º 3 do art.º 4 do TUE estabelece o princípio da cooperação leal entre Estados-membros e a UE, que conciliado com o n.º 1, do art.º 77 do TFUE, tem implicações profundas para a caracterização da UE, dos Estados-membros e do próprio projeto de integração europeia. Ao abdicarem dos controlos internos, os países provocaram uma considerável mutação nas suas responsabilidades tradicionais de Estados soberanos. Por outro lado, aproxima a UE de uma federação dotando-a de uma fronteira externa coletiva, a defender e eventualmente a fortalecer (Piçarra, 2012).

As fronteiras institucionais e legais da UE movimentaram-se para além do círculo dos Estados-membros (Lavenex, 2004, p. 683), criando um espaço para o exercício

da “segurança interna” no plano europeu, embora os atores a operar sejam os mesmos do plano nacional. Por outro lado, estas fronteiras deixaram de ser policiadas da maneira tradicional. Os controlos não são levados a cabo por uma autoridade central, mas pelas autoridades policiais nacionais, com a participação de uma instância central de coordenação (Piçarra, 2012). Esta complexidade de redes pode ajudar a um maior diálogo, partilha de valores comuns e a um processo de socialização, na linha dos construtivistas; ao incremento destas temáticas através de um efeito *spillover* político, de acordo com o neofuncionalismo; ou a um bloqueio intencional do sistema *ab initio* pelo Estados, segundo o institucionalismo da escolha racional ou o intergovernamentalismo.

De acordo com o argumento de Geddes (2003) os Estados-membros, ao desfocarem as suas identidades nacionais e ao criarem novas estruturas de poder social e político, fixam ao nível intra-UE a “livre circulação” e os imigrantes como “cidadão da UE” (Parkes, 2015, p. 55). Nesse sentido, não podemos esquecer que providenciar “segurança interna” aos seus cidadãos é um “bem público”, a qual era apenas um papel do Estado, inclusive como uma das suas principais fontes de legitimidade (Mitsilegas, Monar, Rees, 2003, p. 6; Bossong e Rhinard, 2013b). Mas hoje também é da UE, embora com a participação de autoridades policiais dos Estados-membros.

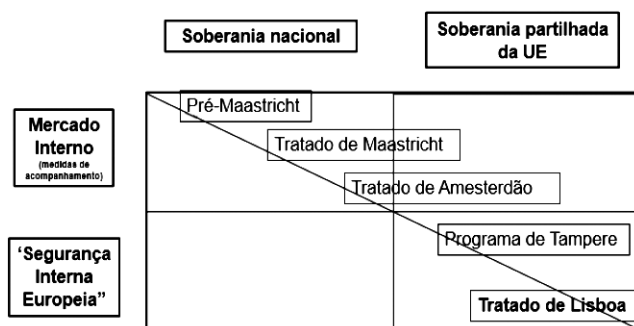
Na linha de Smith (1981, pp. 191-192), no âmbito da delimitação das fronteiras, o mais importante não são questões de segurança, mas a ideia de identidade, que revelam as fronteiras nacionais (Pawlak, 2012, p. 24). A UE vê-se, assim, diretamente envolvida nas questões de identidade, controlo e segurança interligadas com o conceito de fronteira (Piçarra, 2012), que reflete um dos pontos centrais da integração europeia, a imbricação dos sistemas políticos nacionais e europeus.

As identidades segundo os construtivistas também podem ser criadas (Checkel, 2001; Risse, 2010) desempenhando as instituições um papel importante na sua conceção, de acordo com o institucionalismo sociológico, embora para o institucionalismo racional estas apenas sejam fruto do prolongamento dos interesses dos Estados.

Do Tratado de Lisboa resulta como facto evidente e uma novidade destas matérias, o enquadramento do mercado interno pelo ELSJ. Por outro lado, procurou envolver mais os Parlamentos Nacionais e o PE, sendo que os primeiros devem participar no ELSJ (alínea c), do art.º 12 do TUE). Assim, antes do TUE não se falava formalmente de “segurança interna” europeia, após “Lisboa” passamos a ter uma “segurança interna” da União, com a participação e entrelaçamento das ações de vários atores. O Tratado de Lisboa conferiu personalidade jurídica à UE e cumulativamente incrementou o potencial de desenvolvimento desta área, com elevado crescimento nos últimos anos (Kaurnet, 2010; Brandão, 2016). Dentro destes elementos destaca-se o papel que a Comissão passou a ter no processo de construção do ELSJ, através de

alianças com outras instituições no sentido de uma aceitação e uma “soberania nacional partilhada” com a UE, de que resultaram importantes desenvolvimentos. Estes progressos normativos conduziram a um crescimento da “vertente estratégica” no cômputo da “segurança interna” da UE, como verificamos na figura 1 (Kaurnet, 2010; Kaunert, Léonard e Pawlak, 2012a, p. 8; Bossong e Rhinard, 2013a, p. 46; Huber, 2015; O’Neill, 2015; Schumacher, 2015; Steindler, 2015, pp. 403-406; Boer, 2015, p. 121; Brandão, 2016, pp. 118-122).

Figura 1 – Matriz de Normas do ELSJ



Para os construtivistas, a legalização é particularmente importante para os modos hierárquicos de interação, socialização, confiança mútua e a existência de um *ethos* (Benyon 1996; Boer, 2005; Lavenex e Wichmann, 2009, p. 98). Por outro lado, esta tem um efeito *spillover* nas suas três dimensões.

O Tratado de Lisboa colocou sob a alçada do método comunitário os elementos do ELSJ, os quais ainda se encontravam sujeitos ao procedimento intergovernamental – cooperação policial e judiciária em matéria penal e a aproximação das legislações penais e processuais-penais dos Estados-membros. Estes, num quadro Schengen, podiam ser vistos como “medidas compensatórias” ou de “alargamento” da supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras internas da UE (Piçarra, 2010, p. 964; Trauner e Servent, 2016, p. 1428).

As políticas de “segurança interna” da UE desenvolveram-se baseadas numa confusa definição de *road maps* setoriais e programas para uma década, com soluções *ad hoc* para desafios emergentes ou resultantes de interesses organizacionais específicos. Nenhum dos dois programas (Tampere e Haia) pode ser qualificado como uma declaração unificadora e visionária dos interesses da UE relativamente à “segurança interna”. A própria Estratégia de Segurança Interna (ESI) é uma tentativa de unificar um conjunto de documentos num quadro concetual coerente, no sentido de promover uma abordagem europeia comum de combate às ameaças à “segurança interna” (Schroeder, 2012, pp. 43-47).

A ESI serve como linha orientadora normativa quanto à ação de segurança preventiva e à erosão entre segurança interna e externa. Por outro lado, os discursos que realcem um conjunto de ameaças podem ser utilizados para promover o fortalecimento dos executivos governamentais e para deixar de lado objetivos alternativos para o desenvolvimento de uma ordem de segurança equilibrada e baseada na lei ao nível da UE (Bigo, 2010; Bossong e Rhinard, 2013a, p. 48).

Neste âmbito, a noção de “segurança interna” a nível europeu é forjada de uma configuração política e de segurança, pouco a pouco ajustada ao controlo do crime, ao controlo da imigração e das fronteiras (Bigo, 1998, p.59), aceite pelos Estados-membros, dado que a liberdade de movimentos e a segurança estão interligadas com o ambiente doméstico (Mitsilegas, Monar e Rees, 2003, p. 2).

Na linha do art.º 3 do TUE, portanto, em vez do objetivo de criar uma grande plataforma de apoio para os países europeus, a UE vê-se como a única responsável pela prestação da segurança – o “guardião do povo” (Mitsilegas, Monar e Rees, 2003). Com efeito, leva-nos a categorizar a UE como uma organização política, em que é menos que uma federação mas mais do que um mero regime, a qual vem colocar em causa o monopólio do poder do Estado e cria uma Europa de geometria variável, com vários *opt-outs* e *opt-ins* e acordos intergovernamentais. Evidenciam-se assim os desafios da integração europeia assente em diferentes “genealogias” e ideias subjacentes à sua evolução que, por sua vez, dificultam as tentativas de definição do território da União (Piçarra, 2010; Pawlak, 2012, p. 23; Kaunert, Léonard e Pawlak, 2012a, p. 5; Parkes, 2015, pp. 60-62).

De acordo com art.º 72 do TFUE “o presente título não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna”, uma vez que neste contexto a “segurança interna” é entendida como uma função de padronização da aplicação da lei (O’Neill, 2015, p. 443)² e não no sentido de limitar ou avocar competências dos Estados neste domínio.

A criação da cidadania europeia (art.º 9 do TUE e art.º 21 e 22 do TFUE) ou o princípio da solidariedade (art.º 77 a 80 e 222 do TFUE), embora muitas vezes considerados como simbólicos, trouxeram uma contribuição importante para a emergência da *Homeland European*. Estes elementos conciliados com os atentados terroristas de 11 de setembro e posteriormente em Madrid e Londres criaram entre os decisores políticos europeus um ímpeto para a emergência e uma maior integração ao nível europeu da ideia da “segurança interna” (Pawlak, 2012, p. 28; Trauner e Lavanex, 2015, p. 236), em parte também por influência dos EUA, na qual a União passou ser

2 Antes do Tratado de Lisboa não havia referências a estes termos. Este Tratado recorre à expressão “segurança nacional” quando se refere à segurança interna dos Estados-membros, para fazer a distinção da “segurança interna” da UE.

um destinatário de “normas de segurança” vindas da outra margem do Atlântico (MacKenzie, 2012, p. 99).

Esta integração pode ser feita a nível legislativo permitindo prosseguir um duplo objetivo, aproximação dos elementos substantivos da legislação penal e simplificação dos aspetos de procedimentos da cooperação judicial e penal (Lavenex e Wichmann, 2009, pp. 87-88). Porém, as implicações destes progressos levou a que alguns Estados ficassem de fora, uma vez que ficariam sujeitos ao método comunitário.

Embora com um conjunto de singularidades, a “segurança interna” teve desenvolvimentos de primeira monta, sem colocar em causa os elementos essenciais dos Estados, não obstante os afete.

Desenvolvimentos da “Segurança Interna” da União Europeia

As políticas de segurança interna e externa fazem parte das funções centrais do Estado, mas na atualidade já não são exclusivas destes. Neste campo, ao abrigo da propalada mudança no ambiente de segurança foram várias as transformações que se procuraram encetar no plano pragmático e teórico.

Todavia, ao nível da UE, continuamos a sofrer de um problema comum inerente às (novas) instituições europeias, ou seja, a sua instabilidade experimental (Steindler, 2015, p. 404), bastante evidente no campo da segurança interna/externa ou, como recorrentemente tem sido referida esta problemática – de segurança “abrangente”, “global” ou “holística” – que, independentemente dos termos usados serem potencialmente mais integradores, não deixam de ser um mero exercício de palimpsesto, que representa vulgarmente uma atividade incompleta e insuficiente, até porque a segurança é ontologicamente incindível.

O ELSJ é a política setorial que melhor reflete o processo de integração europeia. A sua evolução decorreu de acordos *ad hoc*, a nível informal, fora do acervo comunitário, numa base de cooperação intergovernamental, para evoluir para uma política gradualmente supranacional ao longo das sucessivas alterações aos Tratados. Com efeito, estas mudanças institucionais representaram um avanço significativo da integração europeia nas matérias de “segurança interna” (Kaunert, Léonard e Pawlak, 2012b, p. 169; Trauner e Servent, 2015a, pp. 11-12), pese embora a comunitarização do ELSJ não se tenha traduzido numa mudança política de fundo, dado que os Estados continuaram a controlar os elementos fundamentais destas matérias (Trauner e Servent, 2016).

A “segurança interna” na UE evolui muito numa base tecnocrática e burocrática, em matérias policiais, pertencentes tradicionalmente ao núcleo duro da soberania. Por vezes estas matérias foram tratadas numa base técnica, quando a sua natureza é eminentemente política, como seja a questão das fronteiras. Com efeito, podemos afirmar que alguns elementos da corrente neofuncionalista fornecem-nos elementos explicativos da evolução desta área, pela prevalência das matérias num domí-

nio técnico, pelo efeito *spillover* e devido ao grau de supranacionalização alcançado. O desenvolvimento do processo de integração europeia potenciou a emergência da “segurança interna” europeia. Por outro lado, as novas dimensões de territorialidade resultaram da erosão da autoridade e soberania do Estado. Nessa medida, uma solução poderia ter sido uma abordagem global, mas torna-se difícil à luz dos elementos históricos, ideológicos que a abordagem de “segurança interna” tem gerado nas audiências domésticas. Por fim, a ideia europeia de *Homeland* tem também uma forte componente normativa, definida principalmente pelo equilíbrio entre a justiça, liberdade e segurança (Pawlak, 2012, pp. 32-33).

A ideia de “segurança interna” é mais política do que geralmente aparenta. Esta não congrega apenas conceitos fundamentais como território, soberania ou fronteira, mas integra também a aceitação pela sociedade de medidas políticas que, em circunstâncias diferentes, teriam sido amplamente criticadas pela sua intromissão nas liberdades civis (Pawlak, 2012, p. 15).

Com efeito, na linha do pensamento de Bigo (1998) e Boer (2011) o conceito de “segurança interna” reflete essa evolução globalizante e permite concebê-la sob a forma de um contínuo de atividades que antes estavam compartimentadas. Por outro lado, a emergência da UE como ator de “segurança interna” tem também um enorme significado no processo de integração europeia (Mitsilegas, Monar e Rees, 2003, p. 6), atendendo a que segundo Kirschner e Sperling (2007) esta constitui uma das funções da segurança.

Para a corrente construtivista, a adesão a valores comuns, culturas jurídicas semelhantes e perceções da partilha de problemas pode facilitar a cooperação para uma aplicação da lei com sucesso. Por outro lado, as redes de assistência técnica estão a ser usadas como uma ferramenta para “socializar” os países (terceiros) com os padrões europeus comuns de aplicação da lei, a qual é verificável através do nível “meso” (ex. redes de oficiais de ligação em matéria penal, troca de informações), “micro” (ex. trabalho conjunto entre autoridades policiais e judiciais para fazer cumprir a lei num ambiente transfronteiriço) (Benyon, 1996; Lavenex e Wichmann, 2009, pp. 88-98).

Contrariamente à Política Comum de Segurança e Defesa, as instituições de “segurança interna” tiveram muito pouca atenção a nível político e académico. Esta foi desenvolvida a nível informal, numa base técnica e legalista, o que conduziu a que, de forma fragmentada e incremental, se tivesse procedido a uma mera aproximação dos sistemas nacionais de justiça criminal, em vez de se implementar uma estratégia *top-down*, como ocorre no plano estadual (Schroeder, 2012, pp. 36-40). Com o efeito, a UE reduzia-se praticamente a uma espécie de “fabricante de normas” (Mackenzie, 2012, p. 97), inclusive em assuntos do foro estratégico e de segurança.

Um dos principais traços caracterizadores da abordagem de “segurança interna” foi o facto de não ter havido praticamente nenhum esforço por parte dos decisores

políticos para mobilizar a sociedade para a defesa da “segurança interna”. Por sua vez, tem havido esforços mais sustentados no sentido da definição de um território da UE, através do desenvolvimento de uma ampla gama de práticas de controlo nas fronteiras (Kaunert, Léonard e Pawlak, 2012a, pp. 4-5).

Estes fenómenos conduziram a uma integração assimétrica da UE, a qual tem gradualmente alterado a responsabilidade pela gestão das fronteiras a nível europeu de várias formas, criando uma mistura de políticas, que combinam diferentes configurações institucionais com características intergovernamentais e supranacionais (Berg e Ehin, 2006; Wolff, 2008; Geddes e Taylor 2013; Sarto e Steindler, 2015, p. 371).

Por outro lado, de acordo com Boin e Ekengren (2009, p. 287) a segurança como um “objetivo estratégico” existe apenas em setores políticos específicos; a legislação é orientada para riscos conhecidos em setores pré-estabelecidos; os programas globais que combinam diversas iniciativas são evitados, na pior das hipóteses, ou são estritamente voluntários, na melhor das suposições. Apesar da natureza eminentemente política das questões estratégicas e de segurança, as políticas europeias neste domínio foram prosseguidas a um nível técnico e não político (Schroeder, 2012, pp. 53-54). Todavia, a UE tem acumulado um determinado acervo estratégico nas matérias da área policial, criminal, justiça e segurança das fronteiras (Bossong e Rhinard, 2013a, p. 45), em parte devido ao efeito *spillover* dos acordos Schengen. Para o desenvolvimento do ELSJ contribuíram, de forma indelével e direta, alguns acontecimentos exógenos ao processo de integração europeia, como sejam os atentados de 11 de setembro de 2001, nos EUA e em solo europeu, o 11 de março de 2004 em Madrid e o 5 de julho de 2005 em Londres.

Na linha de Boswell (2007, p. 589) o 11 de setembro forneceu uma janela de oportunidade para a securitização das migrações, bem como para a promoção de uma participação mais forte da UE na luta contra o terrorismo (MacKenzie, Kaunert e Leonard, 2015). Por outro lado, esta passou a assumir um papel maior nas matérias de *high politics*, como seja na implementação de medidas de reforço da “segurança interna”, onde se inclui o controlo externo de fronteiras (Boer e Monar, 2002; Monar, 2005, p. 147; Mitsilegas, 2007, p. 362; Léonard, 2012, p. 150).

A partir desse momento o controlo das fronteiras passou a ser uma prioridade elevada da União, por forma a detetar terroristas, redes de imigração ilegal e tráfico de seres humanos (Conselho Europeu, 2001, ponto 42; Joffé, 2008; Cassarino, 2012; Bellanova e Duez, 2016, p. 27). Segundo Boswell (2007) as instituições da UE passaram a criar uma “securitização” em torno das ligações ao terrorismo, à segurança, às migrações e às fronteiras, criando uma nova perceção da ameaça (Boer e Monar, 2002). Embora de acordo com Neal (2009, p. 334), a criação da FRONTEX, se numa primeira leitura aparenta ser o resultado daquela securitização, em rigor representou o seu fracasso, contrariamente ao defendido por Léonard (2010).

Também em 2015 os ataques terroristas em Paris e Bruxelas trouxeram uma renovada janela de oportunidade para a aceleração de um conjunto de propostas controversas ligadas à gestão das fronteiras (Bigo, *et. al.*, 2015), nomeadamente a introdução do *Passenger Name Record* (PNR) pelo PE (Servent, 2015). Todos estes acontecimentos influenciaram o quadro jurídico e político da União na área da “segurança interna” e a sua ligação com a temática das fronteiras. Assim, os eventos externos inesperados têm sido muitas vezes indicados como fatores que influenciam o processo de integração europeia no domínio da “segurança interna”, levando os Estados a reforçar esta dimensão europeia (Monar 2007; Trauner e Servent, 2015b, pp. 7-9; 2016, pp. 1420-1421).

No entanto, apesar destes avanços, sobretudo na dimensão técnica e das mudanças institucionais terem contribuído para um conjunto de mudanças políticas, a direção e prioridade política dada à segurança não foram significativamente influenciadas por estes acontecimentos, visto que os Estados continuam a ocupar uma posição central no sistema político europeu (Fink, 2012; Rijpma e Vermeulen, 2015; Sarto e Steindler, 2015, p. 370; Trauner e Servent, 2016, p. 1428).

Por outro lado, na linha de Monar (2001) os períodos de crise conduziram a uma maior saliência destas matérias e à necessidade de congregar forças conjuntas. Por isso, se compreende que os principais impulsos do que é hoje a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX) tenham sido dados, em 2002 (após os atentados ora referidos), pela Comissão e pela Alemanha e Itália³ para a criação de uma Guarda Europeia de Fronteira, que conduziu à criação da FRONTEX em 2004, aquando da adesão de dez novos Estados-membros (Neal, 2009, pp. 338-340; Piçarra, 2010; Léonard, 2012, pp. 150-152; Parkes, 2015, p. 60). Por sua vez, em 2016, é criada a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, pelo Regulamento (UE) 2016/1624 do PE e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, em virtude dos atentados em solo europeu e dos fortes fluxos migratórios que têm assolado o território europeu. Segundo Couto (2016), estes fluxos foram planeados e, por isso, visam objetivos estratégicos.

Mesmo a tragédia de Lampedusa em 2013, que provocou um clamor público e uma reversão das políticas de asilo e de controlo das fronteiras na UE, embora tenha desencadeado uma série de respostas políticas imediatas, como viagens de políticos da UE para Lampedusa, a necessidade de uma realização mais rápida do projeto de vigilância das fronteiras (EUROSUR) e o aumento do orçamento para as operações no Mediterrâneo, não contribuiu para alterar qualquer dos pilares constitucionais da política de asilo e do controlo das fronteiras da UE, na medida em que os Estados-membros continuaram a ter o papel fundamental na determinação

3 Integrou este projeto a Alemanha, a Bélgica, a Espanha e a França, sob a liderança italiana.

da profundidade e do alcance das mudanças políticas no ELSJ (Trauner e Servent, 2015b, p. 10; 2016, p. 1429; Trauner, 2016, p. 318).

Assim, de acordo com a teoria da escolha racional e do intergovernamentalismo, não se afigura plausível argumentar que o desenvolvimento desta área foi fruto de um interesse estratégico, racional e a longo prazo dos Estados-membros. No limite, poderíamos afirmar que estes aproveitam o contexto para desenvolver e potenciar esta área, por uma questão de custo-benefício. Apenas agiram quando confrontados com o problema, dado que teriam vantagem em criar/desenvolver alguns projetos/políticas comuns europeias nestes domínios, bem como criar a perceção nas populações de que estavam a resolver situações problemáticas e, concomitantemente, a salvaguardar os interesses nacionais.

Se tivermos em linha de conta que o Conselho JAI é dominado pelos ministros do interior, e que estes continuam a considerar a cooperação europeia como, na pior das hipóteses, um mal necessário, e na melhor das suposições, um meio para incrementar a discrição governamental para prosseguir o controlo da migração, constatamos que, apesar da comunitarização do ELSJ, esta é usada para proteger e expandir os poderes governamentais, dado que os Estados dominam as (sub) políticas nucleares deste Espaço (Parkes, 2015, p. 54; Trauner e Servent, 2016, p. 1429).

Os membros do PE, por vezes, olham para o projeto europeu como tendo tanto de liberal, como de uma função pós-nacional e mais chauvinista de construção do Estado em si mesma (Hollifield, 2004), através da criação de fronteiras a um nível europeu, o que desafia o poder simbólico do Estado-nação, mas também se repercute em toda a UE. Neste campo, a Comissão tem uma posição politicamente neutra, com uma presença nos debates tecnocráticos. Por sua vez, os ministros do interior, já têm uma vertente ideológica no âmbito destas matérias (Parkes, 2015, p. 54; Trauner e Servent, 2016, pp. 1417-1418), o que se entende uma vez que esta área está associada tradicionalmente à componente doméstica e ideológica dos Estados, firmada em tradições legais, normas constitucionais aceites durante longos períodos, em conceitos de administração da justiça e de manutenção da ordem, como fazendo parte exclusiva dos Estados (Mitsilegas, Monar e Rees, 2003, p. 10; Trauner e Servent, 2016, p. 1417).

Do ponto de vista do intergovernamentalismo e do institucionalismo da escolha racional, os ministros do interior procuram maximizar os interesses dos Estados, mesmo em matérias comunitarizadas. Por outro lado, estamos perante um eventual paradoxo, dado que passamos a ter decisões centralizadas (nível supranacional) e ações descentralizadas (nível estatal), na medida em que a operacionalização dessas políticas está dependente das capacidades e vontade dos Estados.

Com efeito, o nível europeu é visto como um canal para incrementar o seu controlo sobre o outro, dado que este pode ser melhor alcançado através de um elevado grau de supranacionalização (Parkes, 2015, p. 56), sem proceder a mudanças políti-

cas de fundo (Trauner e Servent, 2016), preservando o interesse nacional pela via europeia.

De acordo com o modelo vestefaliano de fronteira, estas delimitavam o território, a autoridade do Estado e a nação, porém, atualmente o seu controlo já não pertence exclusivamente a estes. As fronteiras foram afetadas pela globalização e pelo surgimento de novas formas governações (ex. UE), a qual conduziu a sociedades menos homogêneas e a um controlo menor do Estado sobre as suas fronteiras. Com efeito, podemos afirmar que a desagregação das fronteiras da União caracterizam a UE e resultam do próprio processo de integração europeia (Bigo, 1998, p. 66; Sarto e Steindler, 2015, p. 371), mas, por outro lado, conduziram ao aparecimento de novos atores e de novos campos de atuação.

A *Homeland Security* (“segurança interna”) é um termo que ficou largamente ausente dos debates políticos europeus, tendo apenas alguns desenvolvimentos nos últimos anos, e que podemos considerar como um conceito adequado para analisar os desenvolvimentos que as várias políticas europeias tiveram no domínio da segurança, apesar dos Estados-membros não terem adotado ainda uma “estratégia global” para a “segurança interna” da UE (Kaunert, Léonard e Pawlak, 2012a, pp. 2-3), contrariamente ao que existe para a vertente externa e de segurança (União Europeia, 2016).

Todavia, a Comissão passou a ter um papel maior na construção dos assuntos de “segurança interna”, em virtude de passar a atuar no cômputo supranacional. Esta tem usado um conjunto de meios de *expertise*, que acaba por apossar o domínio nacional (Boswell, 2012; Kaunert, Léonard e Pawlak, 2012a, p. 5; Parkes, 2015, p. 57), passando a funcionar como um elemento central no seu desenvolvimento, o que reforça os argumentos explicativos da abordagem neofuncionalista e do institucionalismo sociológico.

Se, por um lado, a comunitarização tem contribuído para um processo de socialização no Conselho (Beyers, 2005) e assim partilhar e prosseguir o interesse europeu, por outro lado, segundo Trauner e Servent (2016) o Conselho continua a ter uma posição privilegiada, capaz de manter soluções que beneficiem o *status quo*, uma vez que já tinha o controlo de várias (sub) políticas do ELSJ. Desta forma, assume-se como a principal instância de legitimidade neste domínio, ficando assim dependentes da vontade deste para eventuais alterações de fundo nestas matérias.

A “segurança interna” da UE é um processo que emergiu de forma não planeada, incremental e tardia, e não de uma configuração estratégica, como derivação de um processo tradicionalmente hierárquico e *top-down* de estruturação de uma estratégia nacional⁴. Assim, esta desenvolveu-se através de um processo de *bottom-up*, em

4 Ver acerca da conceção/compreensão do entendimento de estratégia: Dias e Sequeira (2015); Fernandes (2011).

que os intervenientes da UE se concentraram em expandir as formas estabelecidas de cooperação em matéria de “segurança interna” na Europa, sem prestar muita atenção a questões estratégicas mais vastas (Schroeder, 2012, pp. 35-37).

Por outro lado, distingue-se dos processos tradicionais de desenvolvimento de estratégias nacionais *top-down*, na medida em que as estratégias de segurança nacional geralmente definem a estrutura geral da força e as decisões de aquisição necessárias para cumprir a missão descrita. Nesse sentido, no domínio da “segurança interna”, o desenvolvimento de estratégias claras é raro e a definição de prioridades estratégicas tem frequentemente assumido a forma de planos de ação, quadros políticos ou outros documentos concetuais (Schroeder, 2012, pp. 35-37).

Nessa aceção as capacidades de “segurança interna” e externa da UE foram construídas antes que os Estados-membros chegassem a uma conclusão sobre os fins que estas capacidades e instituições deveriam servir. Por outro lado, o desenvolvimento de várias estratégias setoriais conduziu a um processo paralelo e fragmentado, que levou a falhas nas políticas de segurança da UE e a um pensamento estratégico fracionado (Schroeder, 2012, pp. 35-37).

O crescimento das competências da UE na gestão da segurança resulta de um agravamento de décadas em torno do tema da coerência institucional, bem como da desregulação das fronteiras clássicas dos Estados (Gauttier, 2004; Hillion, 2008; Sarto e Steindler, 2015, p. 369), na medida em que o controlo das fronteiras é, possivelmente, dos temas de soberania mais sensíveis (Mitsilegas, Monar, Rees, 2003, p. 9; Burguess, 2009, p. 315; Bigo, 2014, p. 220; Trauner e Servent, 2016, p. 1417). Mas, de acordo com a abordagem construtivista, a “desconstrução” de uma pode levar à construção de outra(s).

Por sua vez, o conceito de “segurança interna” não tem sido muito bem recebido (Dubois, 2002), como foram os termos tradicionais da JAI/ELSJ, que ainda são predominantes, pela carga simbólica associada à soberania dos Estados e consequentemente a um alegado modelo europeu federal/supranacional, que o termo pode acarretar. Este conceito está a emergir e como possui um âmbito temático e institucional mais amplo do que o ELSJ tem contribuído para preservar a imagem da “segurança interna” europeia como uma área altamente desintegrada a nível político, funcional e académico (Kaunert, Léonard e Pawlak, 2012a, p. 6).

A “segurança interna” da UE não se caracteriza por uma organização piramidal de responsabilidades, mas sim por um conjunto de iniciativas e de papéis de atores que emergem da prática e em resposta a diferentes crises/situações de segurança (Bossong e Rhinard, 2016). Com efeito, a UE tem-se desenvolvido como um ator de “segurança interna” tortuoso e incompleto (Mitsilegas, Monar e Rees, 2003, p. 67).

Por outro lado, podemos aventar que existe mais do que um nível em que as atividades de “segurança interna” são desenvolvidas: o nacional e o europeu (UE).

Assim, pelo facto de haver mais do que um nível, tal não exclui o outro. A existência de uma “segurança interna” europeia, não elimina o nível nacional, embora o afete. No caso da defesa, os países também participam em organizações de defesa coletiva (ex. NATO) e os Estados não deixam de ter defesa nacional. O mesmo princípio se pode aplicar à “segurança interna”.

Enquanto no nível nacional esta integra uma estrutura hierárquica, em regra piramidal, no caso da europeia o sistema é bastante mais complexo e não apenas vertical, dado que inclui a participação de vários atores com natureza diferenciada em distintos patamares de decisão/execução. O que ambas têm em comum é que no fim da linha, quem torna as atividades de “segurança interna” efetivas são os mesmos elementos (os polícias dos diferentes Estados).

Conclusão

A “segurança interna” da UE desenvolveu-se de forma gradual, tímida, incremental, reativa e *ad hoc*, numa base técnica e primeiramente informal, para posteriormente evoluir de uma institucionalização intergovernamental para uma natureza globalmente comunitária, passando atualmente a ser um dos motores e áreas que melhor refletem o processo de integração europeia.

A “segurança interna” da UE emergiu da evolução interna da construção europeia e de acontecimentos externos à União. Todavia, o maior impulso (e obstáculo) ao desenvolvimento desta, veio sobretudo do interior da própria União e dos seus atores centrais, apesar da importância que teve a dimensão externa da UE e tudo o que se desenvolveu no seu exterior, a qual abriu janelas de oportunidade e potenciou o seu desenvolvimento.

Por outro lado, os controlos nas fronteiras da e na UE foram sucessivamente alterados, em virtude do mercado interno, da implementação/alargamento do acervo Schengen e da sua integração no *acquis* comunitário, bem como da criação de novos instrumentos para proteger as fronteiras externas comuns.

Estas mutações interferiram na identidade dos países, que, por sua vez, influenciaram a conceção e o *modus operandi* da “segurança interna”. Assim, os Estados veem afetados alguns dos seus elementos fundamentais – soberania, identidade, fronteira e segurança interna – enquanto a UE fortalece a sua dimensão de “segurança interna”, embora sem um pendor estratégico associado a este desenvolvimento, dado que esta continua a refletir os interesses dos Estados.

Se recorrermos à teoria do neofuncionalismo podemos aventar que existe um *spillover* que tem conduzido a uma maior proeminência da “segurança interna” europeia, em virtude do mercado interno, dos acordos Schengen, da abolição das fronteiras internas, da gestão comum das fronteiras externas, do papel das instituições supranacionais, a qual tem incrementado o desenvolvimento da “segurança interna” da UE no domínio técnico.

Também sobre a lente do institucionalismo sociológico podemos compreender a evolução da “segurança interna”, dado o aumento do número de órgãos/agências neste domínio e o reforço das competências das instituições europeias (Comissão/PE/TJUE), o qual, conciliado com a perspetiva construtivista, fruto do grau de socialização dos diversos intervenientes, da internalização das normas, do respeito pelos valores da União, contribui para o assumir de um “comportamento adequado” e o desenvolvimento desta área.

Os elementos do intergovernamentalismo também não são despidiendos para explicar o desenvolvimento da “segurança interna”, especialmente dada a natureza e o que esta área representa para os Estados. Mas esta corrente não serve apenas para justificar o porquê desta não evoluir ou não progredir no grau desejado, em virtude do interesse nacional dos Estados. Este também pode ser melhor salvaguardado com o reforço desta dimensão a nível europeu, conforme o caso e no âmbito almejado. Assim tanto podemos aplicar a grelha analítica desta corrente pela via de um intergovernamentalismo “negativo”, da inação, como pela via “positiva”, da ação.

Até porque o Tratado de Lisboa, no domínio da segurança, procedeu a transformações paradoxais, fruto do equilíbrio de poderes dos intervenientes. Assim, ao nível da vertente externa e de segurança da UE, foram concentradas no Alto-Representante e no Presidente Permanente do Conselho Europeu matérias do foro intergovernamental, mas com uma supranacionalização dos cargos. Contrariamente ao ELSJ, a qual passou a ser do domínio comunitário, mas permite aos Estados-membros influir o *agenda-setting* nestas matérias, através das Presidências rotativas do Conselho, dado que neste campo não assistimos a uma supranacionalização dos atores chave mas apenas a uma comunitarização pela via técnica de matérias políticas, através também de uma proliferação de agências supranacionais, mas dependentes do apoio/papel dos Estados para poderem funcionar. Desta forma, os elementos do institucionalismo da escolha racional também nos são úteis para compreender estas transformações.

A nível teórico, estamos perante um alegado paradoxo, pois as diferentes explanações teóricas aventas aparentam contradizer-se, uma vez que a validade de uma, contradiz a(s) outra(s). Contudo, consideramos que a explicação assenta precisamente na aplicação de uma grelha de análise teórica lata em que é possível concenar, confrontar e complementar diferentes ângulos explicativos.

Do ponto de vista *de jure*, a UE é um ator de “segurança interna” dado que assenta numa natureza supranacional; tem uma “estratégia”, mas sem fins claros a atingir; possui um conjunto de capacidades e órgãos/agências que atuam neste domínio, conquanto o seu grau de autonomia esteja fortemente dependente dos Estados-membros. Porém, carece de coerência, continuidade e eficácia na sua atuação.

Assim, podemos afirmar que a UE é, tendencialmente e em potência, um ator de “segurança interna”, com um grau de socialização gradual, mas com um caráter

limitado de autonomia, dependente de uma complexa rede de instituições e processos internos e, acima de tudo, da necessidade, vontade e meios dos Estados-membros.

Referências

- Adler, E., 1997. Seizing the Middle Ground: Constructivism. *World Politics, European Journal of International Relations*, 3(3), pp. 319-363.
- Aspinwall, M. e Schneider, G., 2000. Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration. *European Journal of Political Research*, 38(1), pp. 1-36.
- Bellanova, R. e Duez, D., 2016. “The Making (Sense) Of EUROSUR: How to Control The Sea Borders?”. In: R. Bossong e H. Carrapiço, eds., *EU Borders and Shifting Internal Security – Technology, Externalization and Accountability*. Heidelberg: Springer, pp. 23-44.
- Benyon, J., 1996. Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement. *International Affairs*, 70(3), pp. 497-517.
- Berg, E. e Ehin, P., 2006. What Kind of Border Regime is in the Making? Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy. *Cooperation and Conflict*, 41(1), pp. 53-71.
- Beyers, J., 2005. Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials. *International Organization*, 59(4), pp. 899-933.
- Bigo, D., (2006), Internal and External Aspects of Security. *European Security*, 15(4), pp. 405-422.
- Bigo, D., 1998. “L’Europe de la Sécurité Intérieure: Penser Autrement la Sécurité”. In: A-M. Le Gloannec, ed., *Entre Union et Nations*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 55-90.
- Bigo, D., 2010. *Europe’s 21st Century Challenge: Delivering Liberty*. Burlington, VT: Ashgate Publishing.
- Bigo, D., et al., 2015. *The EU Counter-terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda*. Brussels: CEPS Liberty and Security in Europe n°81.
- Boer, Den M., 2005. “Copweb Europe — Venues, Virtues and Vexations of Transnational Policing”. In: W. Kaiser e P. Starie, eds., *Transnational Europe — Towards a Common Political Space*. London: Routledge, pp. 191-209.
- Boer, Den M., 2011. “Soft, Smart and Strategic: the International Dimension of EU Action in the Fight against Terrorism”. In: M. Cremona, J. Monar e S. Poli, eds., *The External Dimension of the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice*. Brussels: College of Europe Studies, pp. 341-366.
- Boer, Den M., 2015. “Police Cooperation: a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions”. In: F. Trauner e A. R. Servent, eds., *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice How EU Institutions Matter*. New York: Routledge, pp. 114-132.

- Boer, M. e Monar, J., 2002. Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor. *Journal of Common Market Studies*, 40(1), pp. 11-28.
- Boin, R. e Ekengren, M., 2009. Preparing for the World Risk Society: towards a New Security Paradigm for the European Union. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(4), pp. 285-294.
- Bossong, R. e Rhinard, M., 2013a. The EU Internal Security Strategy Towards a More Coherent Approach to EU Security?. *Studia Diplomatica*, 56(2), pp. 45-58.
- Bossong, R. e Rhinard, M., 2013b. European Internal Security as a Public Good. *European Security*, 22(2), pp. 129-147.
- Bossong, R. e Rhinard, M., 2016. *Theorizing Internal Security in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Boswell, C., 2003. The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs*, 79(3), pp. 619-638.
- Boswell, C., 2007. Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization. *Journal of Common Market Studies*, 45(3), pp. 589-610.
- Boswell, C., 2012. *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge Press University.
- Brandão, A. P., 2016. European Union Security Actorness: The Comprehensive Approach Hampered by Policy Differentiation. *Nação e Defesa*, nº144, pp. 103-131.
- Bremberg, N., 2015. The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-operative Security Practices. *Journal of Common Market Studies*, 53(3), pp. 674-692.
- Bulmer, S., 1994. The New Governance of the European Union: A New Institutional Approach. *Journal of Public Policy*, 13(4), pp. 351-380.
- Burguess, M., 2009. "Federalism". In: A. Wiener e T. Diez, eds., *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, pp. 25-44.
- Carrera, S., 2007. The EU Border Management Strategy, Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. *CEPS Working Document* nº261.
- Cassarino, J., 2012. "Reversing the Hierarchy of Priorities in EU-Mediterranean Relations". In: J. Peters, ed., *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*. Lanham: Lexington Books, pp. 1-16.
- Checkel, J., 2001. Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization*, 55(3), pp. 553-538.
- Checkel, J., 2005. International Institution and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 59(4), pp. 801-826.
- Checkel, J., 2007. "Constructivism and EU Politics". In: K. Jørgensen, M. Pollack e B. Rosamond, eds., *Handbook of European Union Politics*. London: Sage Publications, pp. 57-76.

- Conceição, E., 2016. *O Futuro da União Europeia*. Lisboa: FFMS.
- Conselho Europeu, 2001. Conclusões da Presidência. Laeken, 14-15 dezembro.
- Couto, A. C., 2016. A Crise dos Refugiados Sírios: uma Grande Manobra Político-estratégica. *Revista Militar*, nº2577, outubro, pp. 877-893.
- Cristol, J., 2011. Constructivism, Oxford bibliographies. Disponível em <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0061.xml><http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0061.xml>.
- Debardeleben, J., ed., 2005. *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Dubois, D., 2002. The Attacks of 11 September: EU-US Cooperation against Terrorism in the Field of Justice and Home Affairs. *European Foreign Affairs Review*, 9(4), pp. 450-481.
- Fernández, A., 2008. The EU Council Presidency Dilemma: an Historical Institutional Interpretation. *Les Cahiers Européens de Sciences Po*, nº1.
- Fink, M., 2012. Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding “Technical Relationships”. Rochester: Social Science Research Network, SSRN Scholarly Paper.
- Freire, R., 2015. “A Escola de Copenhaga em Perspetiva”. In: R. Freire e A. Barrinha, eds., *Segurança, Liberdade e Política: Pensar a Escola de Copenhaga em Português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 33-44.
- Gauttier, P., 2004. Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union. *European Law Journal*, 10(1), pp. 23-41.
- Geddes, A. e Taylor, A., 2013. How EU Capacity Bargains Strengthen States: Migration and Border Security in South-East Europe. *West European Politics*, 36(1), pp. 51-70.
- Geddes, A., 2003. “Integration Immigration and Minorities in a Wider and Deeper Europe”. In: W. Spohn e A. Triandafyllidou, eds., *Europeanisation, National Identities and Migration*. London: Routledge, pp. 83-98.
- Geddes, A., 2015. Governing Migration from a Distance: Interactions between Climate, Migration and Security in the South Mediterranean. *European Security*, 24(3), pp. 473-490.
- Gibbs, A. H., 2011. *Constitutional Life and Europe’s Area of Freedom, Security and Justice*. Surrey: Ashgate.
- Grieco, J. M., 1998. Anarchy and Limits of Cooperation: A Realistic Critique of the Newest Liberal Intergovernmentalism. *International Organization*, 42(3), pp. 485-508.
- Guiraudon, V., 2000. European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), pp. 251-71.
- Haas, E., 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.

- Hall, P.A. e Taylor, R.C.R., 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, nº44, pp. 936-957.
- Hillion, C., 2008. "Tous Pour Un, Un Pour Tous! Coherence in EU External Relations Law". In: M. Cremona, ed., *Developments in EU external Relations Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 10-36.
- Hills, A., 2006. The Rationalities of European Border Security. *European Security*, 15(1), pp. 67-88.
- Hollifield, J., 2004. The Emerging Migration State. *International Migration Review*, 38(3), pp. 885-912.
- Huber, K., 2015. The European Parliament as an Actor in EU Border Policies: Its Role, Relations with the other EU Institutions, and Impact. *European Security*, 29(3), pp. 420-437.
- Joffé, G., 2008. The European Union, Democracy and Counter-terrorism in the Maghreb. *Journal of Common Market studies*, 46(1), pp. 147-171.
- Jupille, J., Caporaso, J. e Checkel, J. T., 2003. Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union. *Comparative Political Studies*, 36(1-2), pp. 7-40.
- Kaunert, C. e Léonard, S., 2012. The Development of the EU Asylum Policy: Venue-Shopping in Perspective. *Journal of European Public Policy*, 19(9), pp. 1396-1413.
- Kaunert, C., 2010. *European Internal Security: Towards Supranational Governance?* Manchester: Manchester University Press.
- Kaunert, C., Léonard, S. e Pawlak, P., 2012a. "Introduction: European Homeland Security – a European Strategy in the Making?". In: C. Kaunert, S. Léonard e P. Pawlak, eds., *European Homeland Security – a European Strategy in the Making*. London: Routledge, pp. 1-14.
- Kaunert, C., Léonard, S. e Pawlak, P., 2012b. "Conclusion: European Homeland Security after Lisbon and Stockholm". In: C. Kaunert, S. Léonard e P. Pawlak, eds., *European Homeland Security – a European Strategy in the Making*. London: Routledge, pp. 165-175.
- Kehoane, R., 2002. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- Kirchner, E. e Sperling, J., 2007. *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Kirchner, E., 1992. *Decision Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*. Manchester: Manchester University Press.
- Krasner, E., 1988. Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), pp. 66-94.
- Krasner, S., 1984. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Analysis. *Comparative Politics*, 16(2), pp. 223-246.
- Kratochwil, F., 2011. "Making Sense of International Practices". In: E. Adler e V. Pouliot, eds., *International Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kubáková, V., 1998. "Twenty Year's Catharsis". In: V. Kubáková, N. Onuf e P. Kowert, eds., *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E. Sharpe, pp. 25-57.

- Lavenex, S. e Wichmann, N., 2009. The External Governance of EU Internal Security. *European Integration*, 31(1), pp. 83-102.
- Lavenex, S., 2004. EU External Governance in “Wider Europe”. *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 680-700.
- Léonard, S., 2010. EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitisation through Practices. *European Security*, 19(2), pp. 231-254.
- Lequesne, C., 1998. «Comment Penser l’Union Européenne?». In: M. Smouts, ed., *Les Nouvelles Relations Internationales: Pratiques et Théories*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 103-134.
- Lobo-Fernandes, L. e Camisão, I., 2005. *Construir a Europa – O Processo de Integração entre a Teoria e a História*. Cascais: Principia.
- Mackenzie, A., 2012. “The External Dimension of European Homeland Security”. In: C. Kaunert, S. Léonard e P. Pawlak, eds., *European Homeland Security – a European Strategy in the Making*. London: Routledge, pp. 95-110.
- Mackenzie, A., Kaunert, C. e Leonard, S., 2015. “Counter-terrorism: Supranational EU Institutions Seizing Windows of Opportunities”. In: F. Trauner e A. Servent, eds., *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice How EU Institutions Matter*. New York: Routledge, pp. 93–113.
- March, J. G. e Olsen, J. P., 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organisation*, 52(4), pp. 943-69.
- Milward, A., 1992. *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge.
- Mitsilegas, V., 2007. “Border Security in the European Union: towards Centralised Controls and Maximum Surveillance”. In: A. Baldaccini, E. Guild e H. Toner, eds., *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Oxford: Hart.
- Mitsilegas, V., Monar, J. e Rees, W., 2003. *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?*. Basingstoke: Palgrave.
- Monar, J., 2001. The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs. *Journal of Common Market Studies*, 39(4), pp. 747-764.
- Monar, J., 2005. “The European Union’s ‘integrated management’ of External Borders”. In: J. DeBardeleben, ed., *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*. Aldershot: Ashgate, pp. 145-161.
- Monar, J., 2007. “The EU’s Approach post-September 11: Global Terrorism as a Multidimensional Law Enforcement Challenge”. *Cambridge Review of International Affairs*, 20(2), pp. 285-28.
- Monar, J., 2015. “Setting the Context: Why EU Institutions Matter in Justice and Home Affairs”. In: F. Trauner e A. Servent, eds., *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice How EU Institutions Matter*. New York: Routledge, pp. 6-10.
- Moravcsik, A., 1993. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), pp. 473-524.

- Neal, A., 2009. Securitization and Risk at the EU Border: the Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies*, 47(2), pp. 333-356.
- O'Neill, M., 2015. Security Cooperation, Counterterrorism, and EU-North Africa Cross-border Security Relations, a Legal Perspective. *European Security*, 24(3), pp. 438-453.
- Parkes, R., 2015. "Borders: EU Institutions Fail to Reconcile their Agendas Despite Communitarisation". In: F. Trauner e A. Servent, A., eds., *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice How EU Institutions Matter*. New York: Routledge, pp. 53 -72.
- Parlamento Europeu e Conselho. Regulamento (UE) 2016/1624 do PE e do Conselho, de 14 de setembro de 2016. "Cria a Guarda Europeia Costeira e de Fronteira".
- Pawlak, P., 2015. "Homeland Security in the Making: American and European Patterns of Transformation". In: C. Kaurntert, S. Léonard e P. Pawlak, eds., *European Homeland Security – a European Strategy in the Making*. London: Routledge, pp. 15-34.
- Peterson, J. e Bomberg, E., 1999. *Decision-making in the European Union*. London: Macmillan.
- Piçarra, N. 2012. Artigos 67.º a 80.º e 82.º a 89.º do TFUE. In: M. L. Porto e G. Anastácio, eds., *Tratado de Lisboa Anotado*. Coimbra: Almedina.
- Piçarra, N., 2010. A Política de Fronteiras da União Europeia: do Arranque Adiado à Centralidade Progressiva. In: J. Duarte et. al., eds., *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, vol. I. Coimbra: Almedina, pp. 936-965.
- Pierson, P., 1996. The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 29(2), pp. 123-163.
- Pierson, P., 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pollack, M., 2007. Rational Choice and EU Politics. In: K. Jørgensen, M. Pollack e B. Rosamond, eds., *Handbook of European Union Politics*. London: Sage Publications, pp. 31-55.
- Puetter, U., 2014. *The European Council & the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford: University Press Oxford.
- Rijpma, J. e Vermeulen, M., 2015. EUROSUR: Saving Lives or Building Borders?. *European Security*, 24(3), pp. 454-472.
- Risse, T., 2000. Let's Argue! Communicative Action World Politics. *International Organization*, 54(1), pp. 1-40.
- Risse, T., 2010. *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rosamond, B., 2000. *Theories of European Integration*. New York: Palgrave.
- Sarto, R. e Steindler, C., 2015. Uncertainties at the European Union's Southern Borders: Actors, Policies, and Legal Frameworks. *European Security*, 24(3), pp. 369-380.
- Schroeder, U., 2012. "Strategic Patchwork or Comprehensive Framework? Upside-down Security Strategy Development in the European Union". In: C. Kaurntert, S. Léonard e

- P. Pawlak, eds., *European Homeland Security – a European Strategy in the Making*. London: Routledge, pp. 35-56.
- Schumacher, T., 2015. Uncertainty at the EU's Borders: Narratives of EU External Relations in the Revised European Neighborhood Policy towards the Southern Borderlands. *European Security*, 24(3), pp. 381-401.
- Schwok, R., 2005, *Théories de l'intégration Européenne*. Paris: Montchrestien.
- Smith, A., 1981. States and Homelands: the Social and Geopolitical Implications of National Territory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(3), pp. 187-202.
- Steindler, C., 2015. Mapping out the Institutional Geography of External Security in the EU. *European Security*, 24(3), pp. 402-419.
- Tallberg, J., 2006. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K., 2003. “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis”. In: J. Mahoney, J. e D. Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 208-240.
- Trauner, F., 2016. Asylum Policy: the EU's ‘crises’ and Looming Policy Regime Failure. *Journal of European Integration*, 38(3), pp. 311-325.
- Trauner, F. e Lavenex, S., 2015. “A Comparative View: Understanding and Explaining Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice”. In: F. Trauner e A. R. Servent, eds., *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter*. New York: Routledge, pp. 219-240.
- Trauner, F. e Servent, A., 2015a. “The Analytical Framework: EU Institutions, Policy Change and the Area of Freedom, Security and Justice”. In: F. Trauner e A. R. Servent, eds., *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter*. New York: Routledge, pp. 11-31.
- Trauner, F. e Servent, A., 2015b. The Communitarisation of the Area of Freedom, Security and Justice: has Institutional Change Triggered Policy Change?. *Les Cahiers Européens de Sciences Po*, n.º 1.
- Trauner, F. e Servent, A., 2016. The Communitarisation of the Area of Freedom, Security and Justice: Why Institutional Change does not Translate into Policy Change. *Journal of Common Market Studies*, 54(6), pp. 1417-1432.
- União Europeia, 2016. *Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia*. Disponível em https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_pt_.pdfhttps://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_pt_.pdf
- Wendt, A., 1999. *Social Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolff, S., 2008. Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(2), pp. 253-271
- Wolff, S., Goudappel, F. e De Zwaan, J., eds., 2011. *Freedom, Security and Justice after the Lisbon Treaty and the Stockholm Programme*. The Hague: TMC Asser Press.